



La cuestión del Sahara Occidental en el Consejo de Seguridad de la ONU

Carlos Echeverría

ARI Nº 37-2002 - 29.7.2002

Planteamientos preliminares.

Ante la expiración del Mandato de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO) el próximo miércoles 31 de julio, y la necesidad de que el Consejo de Seguridad de la ONU se pronuncie sobre las estrategias de futuro para el conflicto del Sahara Occidental, es preciso plantearse los escenarios posibles de cara a la resolución de éste, uno de los capítulos más espinosos en la reciente historia de la Organización y, al mismo tiempo, uno de los principales motivos de fricción - o, en palabras del secretario de Estado de Asuntos Exteriores de Marruecos, Taieb Fassi-Fihri, una de las cuestiones que más "perturban"- en las relaciones hispano-marroquíes.

Es probable que, si no hay acuerdo antes del miércoles sobre la vía alternativa incluida en el proyecto de resolución presentado el lunes 22 de julio por EEUU, se logre, como mínimo, una prórroga al mandato de la MINURSO hasta noviembre, al menos para darse tiempo para buscar otras salidas a este insidioso conflicto, pero es importante que tanto las partes como los Estados interesados, y la sociedad internacional en su conjunto, asuman que cuestiones bloqueadas como ésta no pueden permanecer así siempre, y el hecho de haber caído en posiciones acomodaticias basadas en prórrogas casi seguras no dice mucho en favor de la paz, la estabilidad y la cooperación en una región siempre sensible e importante, sobre todo para España y para Europa.

Es importante también asumir que estas prórrogas son cada vez más difíciles de obtener, y también lo es que, en ese tiempo, las partes y los actores involucrados en esta cuestión hagan mayores esfuerzos para encontrar una solución justa y duradera; 11 años de iniciativas diplomáticas y más de 500 millones de dólares gastados sobre el terreno constituyen un gran lastre para una ONU que su Secretario General, Kofi Annan, alentado por los principales Estados-contribuyentes a la Organización, quiere hacer más operativa y creíble. Por otro lado, la frustración del Enviado Especial del Secretario General para el Sahara, James Baker III, quien fuera flamante Secretario de Estado norteamericano y que no desea, ni él ni su país, que su prestigio decline por culpa de un complejo y marginal conflicto en el que está involucrado desde hace ya más de cinco años (desde marzo de 1997), en el que las partes no transigen ni un milímetro y cuya incidencia geoestratégica es irrelevante, están también detrás de los esfuerzos de la diplomacia de Washington por lograr un desbloqueo.

El estado de la cuestión.

Cuando el pasado 30 de abril un Consejo de Seguridad dividido concedía una prórroga de tres meses a la MINURSO -arrastrando otra prórroga desde febrero (resolución 1394 de 27 de febrero)- todo indicaba que en ese tiempo la ofensiva entonces sostenida tanto por algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad -EEUU, Francia y Reino Unido-, como por el propio Reino de Marruecos, iba a intensificarse de cara a obtener un apoyo más amplio al llamado Acuerdo Marco o Plan Baker, una "tercera vía" para buscar una salida al bloqueo de la solución incluida en el Plan de Arreglo de 6 de septiembre de 1991, que preconizaba un referéndum de autodeterminación. Marruecos había obstaculizado el referéndum no sólo políticamente, sino también técnicamente con la presentación en el año 2000 de 130.000 recursos individuales de apelación de potenciales votantes propuestos por Rabat contra el censo propuesto por los expertos de la ONU.

El Acuerdo Marco era una de las cuatro opciones incluidas en el Informe de Kofi Annan al Consejo de Seguridad de 19 de febrero, siendo las otras tres la insistencia en el Plan de Arreglo (1991), la propuesta de la división del territorio o la retirada de la MINURSO. En abril pasado, el Acuerdo Marco ni siquiera fue sometido a votación, dadas las profundas discrepancias entre los miembros del Consejo de Seguridad, discrepancias que evidenciaban que no obtendría los votos necesarios. Por otro lado, la actitud de Argelia y de Marruecos no permitía vislumbrar deshielo alguno: a la visita del Presidente Abdelaziz Buteflika a los campamentos de Tinduf, el 27 de febrero para celebrar el aniversario de la proclamación de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), le había seguido la del Rey Mohamed VI a Dakhla y a El Aaiún los días 5 y 6 de marzo.

Si descartamos por poco realista la opción de la retirada de la MINURSO -a pesar de la frustración de una Organización no precisamente sobrada de fondos, es evidente que la retirada supondría una claudicación que no puede permitirse, aparte de la inestabilidad que crearía en la región-, y descartada también, al menos de momento, la opción del Plan de Arreglo stricto sensu por los motivos técnicos antes aducidos, sólo nos queda explorar las posibilidades que tienen de prosperar las otras dos opciones y plantearnos si la propuesta norteamericana ahora presentada en el Consejo de Seguridad, entendida como un Acuerdo Marco "mejorado", tiene alguna posibilidad, bien ahora o bien en un futuro próximo, de desbloquear la situación.

La opción de la división de este territorio de 284.000 kilómetros cuadrados no parece tener hoy visos de prosperar, aunque queda siempre como un ejercicio de reflexión innovador y por ello atractivo, en un marco en el que la innovación ha brillado por su ausencia durante una larga década. Algunos afirman, incluso, que el Rey Mohamed VI vio en un principio con simpatía esta posibilidad, pero hubo de ceder ante las presiones de círculos militares; presiones comprensibles si tenemos en cuenta que la sacralidad de la reivindicación marroquí del Sahara ha pasado

sobre todo factura, y aún la pasa en términos de veteranos prisioneros en Tinduf (115 de ellos eran liberados el 17 de enero, bajo vigilancia del Comité Internacional de la Cruz Roja y a petición del presidente español y del Consejo de la Unión Europea, José María Aznar, pero quedan aún según la Cruz Roja 1.362 prisioneros más en manos saharauis, algunos desde hace más de 20 años) y del despliegue en los muros situados en el duro desierto, a las Fuerzas Armadas. El 21 de febrero, un Comunicado Oficial del Consejo de Gobierno de Marruecos rechazaba oficialmente la opción de la división del territorio, y el Embajador de Marruecos ante la ONU, Mohamed Bennuna, atribuía dicha fórmula a Argelia. Por otro lado, Argelia mostró ya cierto interés en el momento en el que la propuesta fue lanzada y parece mostrarlo también en la actualidad, pero exclusivamente en el nivel de estudios y con una gran prudencia para que nadie extraiga conclusiones precipitadas. Tal era el tono de la carta, del mismo 21 de febrero, del Representante Permanente de Argelia ante la ONU dirigida al presidente del Consejo de Seguridad en lo que a la posibilidad de la partición respecta: "Con respecto a la tercera opción, Argelia está dispuesta a examinar toda propuesta de solución política que tenga plenamente en cuenta los intereses nacionales legítimos del pueblo saharauí".

Queda, pues, la opción del Acuerdo Marco, introducida por James Baker para estudio como solución intermedia y presentada por éste al Frente Polisario el pasado 5 de mayo. Aquella propuesta incluía la creación de un "Consejo Ejecutivo" elegido por los saharauis, y para una duración de cinco años, con competencias en Educación, Cultura y Pesca, dejando el resto de las cuestiones -Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Finanzas, Moneda, Aduanas y Comunicaciones- en manos de Marruecos. Tras ese lustro de autonomía limitada, bajo soberanía de facto marroquí, el Acuerdo Marco introducía la celebración de una consulta popular o referéndum en el que podría participar cualquier ciudadano marroquí residente en el territorio del Sahara Occidental desde un año antes de la fecha de la consulta; un referéndum, pues, que no podría ser sino confirmatorio de las tesis marroquíes. Es importante destacar que, entre los Estados interesados directamente por el conflicto, Mauritania se acerca a la posición intermedia, pero lo hace con cautela: aunque su inclusión en los ejes de desarrollo diseñados por Francia en África Occidental (la carretera transahariana Europa-Malí y otros proyectos), que revalorizan el papel regional de Marruecos, no debe de olvidarse que el factor étnico es importante y los Reguibat son influyentes tanto en el poder mauritano como en los círculos de poder del Frente Polisario, y la inestabilidad endémica mauritana no le permite posicionamientos provocadores, de la misma manera que no hace atractivo para el poder de Nuakchott la existencia de un joven Estado independiente saharauí que podría, al menos potencialmente, inestabilizarle aún más.

Ante el rechazo de tal solución por el Frente Polisario, por Argelia y por muchos Estados de la sociedad internacional, se ha tratado ahora de mejorar el Acuerdo Marco, introduciendo en él el principio de autodeterminación para incluir así los deseos de la parte saharauí, claramente ausentes de la versión presentada en abril. Pero esta nueva propuesta, que recibió desde un principio el rechazo del representante del Frente Polisario ante la ONU, Ahmed Bujari, debería asegurarse de aquí al miércoles nueve votos de entre los quince miembros del Consejo de Seguridad, algo que a día de hoy no aparece nada claro, ni a favor ni en contra. Junto al respaldo claro tanto de Francia como del Reino Unido -este último se deslizó hacia posturas pragmáticas ya la pasada primavera, mientras que Francia adoptó esta posición mucho antes habiendo incluso hablado el presidente Jacques Chirac de las "provincias del sur" durante su última visita a Marruecos- Washington cuenta con los votos de Camerún y de Guinea Conakry. El primero entendible en el marco no sólo de su proximidad a Francia sino también en el de la diplomacia activa de Rabat entre algunos Estados de África Subsahariana, con la que trata de subsanar su ausencia del mecanismo de cooperación de carácter continental, la recién nacida Unión Africana (UA) que el pasado 9 de julio sucedió a la Organización para la Unidad Africana (OUA) en la Cumbre africana de Durban (Sudáfrica). Guinea Conakry puede agradecer ahora con su apoyo la hábil mediación del Rey Mohamed VI que cristalizó en la firma en Rabat el pasado 27 de febrero de un acuerdo entre los presidentes de Sierra Leona, Ahmed Tejjan Kabah, de Liberia, Charles Taylor, y de Guinea Conakry, Lansana Conté, que pone las primeras piedras en la construcción de la paz en la atribulada región que conforman los tres Estados de la Unión del Río Mano.

Aparte de estos cinco Estados, quedan diez a los que convencer, sin olvidar que frente a la ofensiva diplomática de EEUU, Francia, Reino Unido y el propio Marruecos no hay que perder de vista la que pueda desplegar Argelia, cuyo peso diplomático actual no es nada desdeñable, en apoyo a las tesis del Frente Polisario. Junto a las europeas Bulgaria -que apoyaba en abril la "tercera vía"-, Irlanda y Noruega, la lista de Estados a convencer es variada: la Federación Rusa y China como miembros permanentes, a los que hemos de sumar Mauricio, Colombia, México, Singapur y Siria. La diplomacia marroquí ha desplegado esfuerzos en fechas recientes dirigidos a todos estos Estados, destacándose Irlanda y China, y con Siria mantiene los canales habituales de comunicación y entendimiento como Estados árabes y musulmanes que son, involucrados ambos en la resolución de los conflictos de Oriente Medio, marco en el que Marruecos preside tradicionalmente el Comité Al Qods, orientado a mantener el carácter árabe de Jerusalén. Pero no hemos de olvidar, insistimos, el dinamismo diplomático desplegado también por Argelia, máxime con un régimen como es el de Damasco con el que los lazos han sido tradicionalmente sólidos, de partido único a partido único (Baas en Damasco y FLN en Argel) y, aunque Argelia evoluciona hacia un régimen multipartidista, el FLN ha vencido en las elecciones del pasado 30 de mayo. La Federación Rusa, que heredó las importantes relaciones que la URSS mantenía con Argelia pero también con Marruecos, no ha sido nunca proclive a apoyar las tesis marroquíes tal y como lo demostró el pasado abril cuando además presidía el Consejo de Seguridad, y nada indica que vaya a cambiar de opinión ahora, ni siquiera en el marco de la sintonía creciente que existe entre Washington y Moscú respecto a diversas cuestiones de política internacional. Hemos de destacar que, si la posición de la Federación Rusa, que en la segunda sesión de discusión de la propuesta norteamericana (viernes 26 de julio) ya ha defendido las enmiendas a ésta que introdujera el miércoles insistiendo en la presencia del principio de autodeterminación, se decanta finalmente por no aprobar la propuesta norteamericana, es probable que el hecho de su presencia en el llamado "Grupo de Amigos del Secretario General para el Sahara Occidental" -España, EEUU, Federación Rusa, Francia y Reino Unido- haga que Marruecos acuse directamente a España de seguir socavando las posiciones marroquíes, olvidando la firmeza con la que Moscú rechazó en abril dentro de ese Grupo la propuesta norteamericana. Por otro lado, las críticas marroquíes contra España arreciarán, sin duda, ante la perspectiva de que nuestro país se incorpore al Consejo de Seguridad como miembro no permanente y por un período de dos años el 1

de enero de 2003.

Anunciándose ya una nueva versión de la propuesta de resolución norteamericana para la sesión del lunes 29 de julio, que presentará hoy el Presidente del Consejo de Seguridad, el Embajador británico Jeremy Greenstock, las horas que quedan hasta la expiración del Mandato de MINURSO el miércoles serán intensas y difíciles. Sea cual sea el resultado final de las negociaciones, de cuyo resultado dependerá que el miércoles haya o no votación, es importante analizar los escenarios desde la perspectiva de las partes.

* Desde la perspectiva marroquí, que ya ha bloqueado la vía del Plan de Arreglo, incluso sin resolución votada pero con renovación del Mandato el escenario no sería de derrota; considerando aquí como en otros frentes que el tiempo juega y jugará a su favor sus esfuerzos para seguir ganando adeptos a su causa -animados por la "conversión" de actores tan importantes de la sociedad internacional como son EEUU, Francia y Reino Unido, algunos de los cuales mantenían hasta hace poco posturas equidistantes- seguirán incrementándose, actitud que puede mantener pero no sine die, sobre todo si de lo que ocurra en los dos próximos días se deduce un sentimiento creciente de hartazgo internacional por esta cuestión y si el desgaste interno, en la política interna marroquí, provocado por esta reivindicación "sagrada" comienza también a vislumbrarse. Su habilidad para seguir transmitiendo al exterior -como hiciera durante la visita oficial de Mohamed VI a EEUU el pasado abril (recibido el 22 de abril por Colin Powell en el Departamento de Estado y al día siguiente por el Presidente George W. Bush en la Casa Blanca)- el mensaje de la singularidad marroquí en claves de estabilidad interna y de su contribución fundamental al esfuerzo mundial contra el terrorismo (operación contra Al Qaida en junio e intento de presentar su acto unilateral en la Isla de Perejil en el mismo marco) puede verse limitada por una doble realidad: la del papel creciente de algunos vecinos, como Argelia o España, en el esfuerzo mundial contra el terrorismo, y la de la inestabilidad interna en Marruecos, donde el islamismo radical es un actor emergente. El hábito marroquí de olvidar el status que hoy por hoy tiene el Sahara Occidental -territorio a descolonizar, incluido en la lista del IV Comité o Comité de Descolonización- y al que el propio Marruecos le reconoció como parte, tanto en el alto el fuego de 1988 como en el Plan de Arreglo de 1991, así como la ya vieja aceptación de la fórmula del referéndum realizada por Hassán II en la Cumbre de la OUA de Nairobi, en 1981, son cuestiones que no está de más recordar a las autoridades marroquíes cuando éstas critican, sobre todo a España, por su posición en los foros internacionales o por la actitud de su sociedad civil (recuérdese, a título de ejemplo, la calificación de España como "un segundo Tinduf", realizada en noviembre de 2001 por el ministro de Asuntos Exteriores marroquí, Mohamed Benaissa). Finalmente, la marginación de Rabat de los foros de cooperación y de integración continental africanos por su actitud rígida con respecto al Sahara debe de ser más valorada, máxime cuando se trata de foros importantes para Marruecos; la actual Presidencia del Banco Africano de Desarrollo por el marroquí Omar Kabbaj aún le permite recordar otros tiempos en los que el país jugaba plenamente sus cartas en la diplomacia africana.

* En lo que respecta a la parte saharauí, la renovación del Mandato si se produce no debe de alimentar optimismo alguno; debe ser leída en clave de simple retraso para la resolución de un problema que ha de resolverse urgentemente. Como movimiento de liberación nacional que es, y que controla a los 165.000 refugiados de Tinduf de una población total estimada en 244.000 saharauis, el Frente Polisario supedita todo -la organización de la vida ciudadana, el dinamismo político, etc- a la vigencia de un conflicto, y esto es enormemente insalubre en política. Por otro lado, el vecino argelino apoya hoy por hoy a la causa, pero es importante comenzar a pensar que el desencuentro argelino-marroquí no tiene porqué durar siempre, y puede que llegue el día en que la propia convicción interna combinada probablemente con la influencia exterior haga que ambos países que hoy se dan la espalda empiecen a tratarse como vecinos, socios y aliados. Si bien es cierto que el Frente Polisario cuenta con importantes apoyos y simpatías en la sociedad internacional, y si bien es cierto que la RASD es reconocida como tal por más de 80 Estados, la posibilidad de nuevos reconocimientos está estancada y es probable que la solidaridad tercermundista y emancipatoria en cuya clave se realizaron estos reconocimientos se debilite en el marco del gran dinamismo que caracteriza hoy a las Relaciones Internacionales. Aunque Mohamed Abdelaziz ha saboreado en Durban, el pasado 9 de julio, en el marco del nacimiento de la Unión Africana (UA), codearse en términos de igualdad con la inmensa mayoría de los jefes de Estado africanos -sólo faltaron los de Madagascar y Marruecos-, el Frente Polisario no debe de olvidar que cuando en los días 3 y 4 de abril de 2000 se celebró en El Cairo la Primera Cumbre UE-Africa, fue la ausencia de la RASD, voluntaria pero seguramente aconsejada por Argelia, la que permitió la presencia de Mohamed VI. Por otro lado, la sugerencia lanzada por líderes del PSOE en diciembre de 2001 al Frente Polisario para que, al menos, estudiaran la "tercera vía" es un indicador también de que en el futuro podría haber fisuras en ámbitos antaño automáticamente solidarios.

Epílogo sobre la importancia, relativa, de la cuestión energética.

La importancia que algunos autores conceden a las expectativas, por ahora nada más que eso, de explotación de hidrocarburos en el banco canario-sahariano, debería de ser, al menos, discutida, manteniéndonos en nuestra tesis de que la política es aquí prioritaria por encima de potenciales intereses económicos.

La modificación del Código de Hidrocarburos por parte del Gobierno marroquí permitió que a principios de 2000 se firmaran cinco permisos de explotación con la firma Shell y otros tres con Lone Star Energy, además de otras tres de prospección en diversos lugares de Marruecos. Es importante destacar que Lone Star Energy perdió sus licencias por imprudencia al hacer creer a las autoridades marroquíes que el país iba a convertirse en un potente productor de hidrocarburos gracias a una gran bolsa descubierta en la región septentrional del país: este error, que costaba a fines de 2000 el puesto al ministro marroquí de Energía y Minas, invita a ser cautos ante los análisis y las

declaraciones triunfalistas. La salida de Lone Star Energy permitió la entrada de la saudí Dallah Albaraka que, asociada con intereses marroquíes, creó la Maghreb Petroleum.

Pero el paso más importante en lo que al Sahara Occidental respecta fue la concesión de un permiso de exploración a la compañía norteamericana Kerr-McGee, en septiembre de 2001, para realizar sus trabajos en una zona marina situada frente a la localidad saharauí de Bojador. Poco después era la compañía francesa TotalFinaElf la que recibía un permiso de prospección más al Sur pero siempre en aguas saharauís, así como la británica Enterprise Oil, y la italiana Agip mostraba mientras su interés. Es de destacar que la modificación del Código Fiscal marroquí puede seguir animando la aproximación de compañías energéticas extranjeras a Marruecos.

La firma de tales contratos de prospección de hidrocarburos con diversas compañías extranjeras llevó al Consejero Jurídico de la ONU, dirigido por Hans Corell, a dar una opinión argumentada jurídicamente el 29 de enero de 2001, en respuesta a una solicitud del Consejo de Seguridad. En ella se recogen una serie de afirmaciones que no favorecen a Marruecos y que deben y deberán ser asumidas por las compañías energéticas de cara, sobre todo, a la explotación de recursos energéticos una vez la fase de prospección sea superada, si lo es, con éxito. Destacaremos dos de dichas afirmaciones: los Acuerdos de Madrid de 14 de noviembre de 1975 no otorgaron ningún título de soberanía a sus signatarios, y el estatuto del Sahara Occidental como territorio no autónomo hace que toda riqueza natural encontrada en él no podrá ser explotada sin el asentimiento del pueblo saharauí y su explotación sin dicha aprobación sería contraria a los principios del Derecho Internacional.

Junto a las iniciativas de origen marroquí, debemos inventariar una iniciativa española que, en este caso, ha provocado reacciones muy críticas de Rabat y que se sitúa en el mismo contexto de expectativas emergentes de la región. El Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001 concedía a Repsol YPF derechos de prospección en siete zonas marítimas de Fuerteventura y Lanzarote, las más orientales de las Islas Canarias, dos de ellas en aguas discutidas por Rabat. Se trata de aguas situadas dentro de la línea mediana de división entre el archipiélago y el continente africano, que permanecen sin delimitar oficialmente. El permiso es para seis años y la compañía se ha comprometido a invertir hasta 30 millones de euros. Todo ello provocó la reacción marroquí, que el 31 de enero calificaba de "enemistosa e inaceptable" la autorización.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)